Nations Unies S/2014/957



Conseil de sécurité

Distr. générale
30 décembre 2014
Français
Original : anglais

Rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo, présenté en application du paragraphe 39 de la résolution 2147 (2014) du Conseil de sécurité

I. Introduction

1. Le présent rapport a été établi en application du paragraphe 39 de la résolution 2147 (2014) dans lequel le Conseil de sécurité m'a prié de procéder à un examen stratégique approfondi de la Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo (MONUSCO) et de l'ensemble de la présence des Nations Unies en République démocratique du Congo, et de lui présenter, le 30 décembre 2014 au plus tard, mes recommandations concernant les objectifs futurs, les activités, la stratégie de retrait et le déploiement efficace des ressources de la MONUSCO, en gardant à l'esprit qu'il convient de continuer d'accroître l'efficacité de la Mission. Ce rapport présente les principales conclusions que j'ai tirées de cet examen et mes recommandations en ce qui concerne les orientations futures de la MONUSCO.

II. Examen stratégique

2. Donnant suite à la résolution 2147 (2014) du Conseil de sécurité sur la base d'une analyse révisée du conflit, la MONUSCO et l'équipe de pays des Nations Unies en République démocratique du Congo ont dressé le bilan des activités déployées par la Mission dans le cadre de son mandat, et elles ont examiné les conditions de son futur retrait. En vue de conclure l'examen et avant de formuler mes recommandations, j'ai dépêché une équipe intégrée du Siège en République démocratique du Congo, du 5 au 14 novembre. Cette équipe a reçu des informations de la MONUSCO et d'autres organismes du système des Nations Unies, et elle s'est entretenue avec des membres du Gouvernement, dont le Premier Ministre, les Ministres des affaires étrangères, de la défense, de l'intérieur et de la justice, et des hauts responsables des Forces armées de la République démocratique du Congo (FARDC) et de la Police nationale congolaise. Elle a également rencontré les Présidents du Sénat et de l'Assemblée nationale, les chefs des groupes parlementaires, le Président de la Commission électorale nationale indépendante, des fonctionnaires provinciaux et territoriaux, des membres du corps diplomatique et des représentants d'organisations non gouvernementales et de la société civile.

14-67877 (F) 090115 090115







Hors Kinshasa, les membres de l'équipe se sont rendus à Beni, Bukavu, Bunia, Dungu, Goma, Kalemie, Lubumbashi, Manono, Mbandaka et Shabunda.

3. L'équipe a été précédée par le Bureau du partenariat stratégique pour le maintien de la paix, dont des membres se sont rendus dans le pays pour examiner la situation du personnel en tenue, son système de protection, l'efficacité des services d'appui et les problèmes opérationnels qui avaient nui à la sûreté et à la sécurité des militaires.

III. Conclusions

A. Situation politique

4. Les futures élections ont été le thème principal des entretiens menés avec les interlocuteurs de tous bords. Les tensions politiques ont été avivées par des spéculations sur une possible révision de la Constitution qui viserait à étendre la durée du mandat présidentiel avant la tenue des élections nationales en 2016, certaines personnalités politiques issues de la coalition au pouvoir ayant rejoint l'opposition, l'Église catholique et la société civile pour faire obstacle à toute révision constitutionnelle. Le fossé entre la déclaration du Président Joseph Kabila en octobre 2013 et le remaniement ministériel du 7 décembre 2014 a encore aggravé les incertitudes de la classe politique. D'un bout à l'autre du pays, des appels ont été lancés par les partis d'opposition et la société civile pour demander à la communauté internationale d'empêcher la révision de la Constitution; quant aux partenaires internationaux, ils ont estimé qu'il était essentiel d'opérer une transition politique pacifique pour assurer la paix et la stabilité futures du pays.

5. De nombreux interlocuteurs ont considéré que les futures élections pouvaient être une source de tensions et de rivalités voire de violences et de violations des droits de l'homme en divers endroits du pays, a fortiori si le scrutin n'était pas perçu comme libre et équitable; le Gouvernement n'a toutefois pas exprimé le même avis. Certains ont relevé que l'espace politique ne cessait de se réduire, de même que la liberté d'expression et celle de la presse, ce qui pouvait donner lieu à des violences et à des violations des droits de l'homme. Les partenaires internationaux et les défenseurs des droits de l'homme ont été unanimes à condamner la décision du Gouvernement d'expulser le Directeur du Bureau conjoint des Nations Unies pour les droits de l'homme, à la suite de la publication d'un rapport faisant état de violations qui auraient été commises par la police durant l'opération Likofi. Cette décision a été vue comme le signe d'un rétrécissement de l'espace occupé par les défenseurs des droits de l'homme qu'il allait donc falloir négocier. Des partisans du Président ont exprimé leur préoccupation face à une opposition qu'ils estimaient dépourvue de vues constructives, et ils ont prétendu que la radio Okapi avait été utilisée pour favoriser l'instabilité. Alors que certains ont interprété le récent remaniement des FARDC comme une manifestation de la volonté du pouvoir central de resserrer le contrôle en amont des élections, d'autres y ont vu une occasion de poursuivre l'entreprise de modernisation de l'armée. La manipulation des groupes armés à des fins politiques serait un phénomène de plus en plus répandu dans le contexte pré-électoral.

6. Le Gouvernement a noté que des progrès avaient été réalisés dans l'élaboration du dispositif législatif appelé à encadrer les élections. Trois projets de

loi ont été présentés au Parlement à des fins d'examen et d'adoption, y compris la proposition du Gouvernement de modifier les dispositions pertinentes de la Constitution en vue de transformer le mode de scrutin des élections provinciales et sénatoriales, qui passerait du suffrage direct au suffrage indirect. Cette proposition est critiquée par les partis d'opposition qui y voient un moyen de repousser la date de l'élection présidentielle prévue en 2016. De nombreux interlocuteurs ont envisagé des retards dans la tenue du scrutin compte tenu de ce qu'il restait à accomplir, c'est-à-dire la mise à jour des listes électorales, le recensement administratif et l'adoption de la feuille de route électorale et du budget.

7. Des opinions divergentes se sont exprimées à propos du déroulement des scrutins et de l'importance que revêtait la tenue d'élections locales, dernière phase du cycle électoral tel qu'il a été envisagé dans l'Accord global et inclusif de 2002. Le nombre de votants et de bureaux de vote serait à peu près le même que dans le cadre d'élections nationales, mais il serait nettement plus compliqué d'organiser des élections locales car on estime qu'elles pourraient susciter des centaines de milliers de candidatures. La plupart des interlocuteurs ont noté que des élections locales pourraient en outre attiser les conflits locaux et intercommunautaires et donner lieu à une compétition pour l'attribution des ressources. Dans le cadre des préparatifs en cours pour la tenue de telles élections en 2015, le Président de la Commission électorale nationale indépendante a souligné qu'il était nécessaire, au préalable, de mettre les listes électorales à jour sur la base du recensement de la population.

8. Le Gouvernement a fait savoir qu'il accueillerait favorablement toute assistance technique et tout soutien logistique dans le cadre de l'organisation des élections. Les partis d'opposition et la société civile ont demandé à la MONUSCO d'exercer ses bons offices pour permettre que les élections se tiennent rapidement, dans le respect des dispositions prévues par la Constitution, certains ayant souhaité que la Mission assume le même rôle que celui qu'elle avait joué à l'appui des élections en 2006. À la suite de la demande du Président Kabila, qui avait souhaité que la MONUSCO suspende son initiative d'organiser des tables rondes dans le contexte des élections, le Gouvernement a précisé qu'il n'était pas hostile à l'idée que la Mission use de ses bons offices, dès lors que, ce faisant, elle agissait dans le respect des principes essentiels attachés à la souveraineté, et de façon officieuse. Les partenaires internationaux ont rappelé que leur participation et leur soutien financier étaient conditionnés par la publication d'un calendrier électoral complet et l'adoption de la loi électorale. Les contributions des donateurs au programme d'appui aux élections établi par le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) restent dues.

B. Mise en œuvre de l'Accord-cadre pour la paix, la sécurité et la coopération

9. Les interlocuteurs gouvernementaux ont souligné que la mise en œuvre des engagements pris au titre de l'Accord-cadre pour la paix, la sécurité et la coopération était en bonne voie. Des membres de l'opposition ont demandé à nouveau la poursuite du dialogue national, alors que la société civile souhaiterait une accélération des principales réformes. Le Gouvernement a fait observer que d'autres signataires de l'Accord-cadre dans la région tardaient à s'acquitter de leurs engagements, ce qui a été confirmé par des acteurs politiques nationaux de tous bords qui ont demandé à la communauté internationale d'agir pour que l'ensemble

des signataires remplissent leurs obligations. Beaucoup ont prétendu que certains pays voisins jouaient un rôle déstabilisateur.

10. Les entretiens menés avec les responsables gouvernementaux sur la mise en œuvre des engagements pris par l'État ont été axés sur la réforme du secteur de la sécurité. S'agissant du plan de réforme de l'armée qui couvre une période de dix ans, le Ministre de la défense a relevé les progrès qui avaient été accomplis pour créer le cadre juridique des FARDC et renforcer leurs capacités. Il a demandé que la MONUSCO, en plus de fournir des conseils techniques, l'aide à acquérir des infrastructures et du matériel, et à trouver des solutions en ce qui concernait les quelque 100 000 militaires qui avaient dépassé l'âge de la retraite ou étaient inaptes au service. Le Gouvernement a choisi de poursuivre les activités de formation avec des partenaires bilatéraux plutôt que de donner suite à la proposition faite par la MONUSCO de participer à la formation des FARDC en fournissant un module complet destiné à mettre sur pied un groupe d'intervention rapide. La MONUSCO envisage un regroupement des formateurs nationaux et bilatéraux sous l'égide des Nations Unies.

11. Le Gouvernement a noté les progrès qui avaient été réalisés pour renforcer les capacités de la police, notamment l'adoption d'une loi fondamentale sur la consolidation de son principal cadre juridique et d'un plan de réforme sur cinq ans, la mise en place des principaux organes chargés de coordonner cette réforme et des mesures visant à la création d'une école de police. Les deux tiers des membres de la Police nationale n'ayant toujours pas reçu d'instruction de base, le Gouvernement a remercié la Police des Nations Unies de son action de formation et a demandé la poursuite de ces activités. D'autres interlocuteurs ont souligné qu'il fallait que les autorités nationales manifestent plus de volonté politique à réformer la Police nationale et apportent un soutien financier plus important à cette entreprise.

12. Faisant valoir des progrès dans la réforme du système judiciaire, notamment en ce qui concernait la création de la Cour constitutionnelle, de la Cour de cassation et du Conseil d'État, prévue par la Constitution, le Ministre de la justice a noté qu'il importait d'établir des tribunaux dans chacun des 145 territoires afin d'y restaurer efficacement l'autorité de l'État et de juger les conflits locaux.

13. La plupart des interlocuteurs ont estimé que la décentralisation était un processus complexe à mettre en œuvre sur le long terme, qui se heurtait à des tensions. Ce processus était bloqué en dépit du vote par le Parlement de neuf des 15 projets de loi élaborés sur la question. Le nombre des provinces devait passer de 11 à 26 mais le désaccord persistait en ce qui concernait la délimitation des nouvelles provinces du Katanga et du Kasai-Oriental. Les autorités locales ont souligné qu'il fallait que le pouvoir central applique la disposition prévue dans la Constitution, selon laquelle les provinces devaient conserver 40 % des recettes qu'elles généraient pour permettre le fonctionnement de l'administration à l'échelle locale.

14. Le Premier Ministre a noté des progrès en matière de stabilité macroéconomique. En dépit des très bons résultats obtenus dans ce domaine, à savoir une activité économique en croissance rapide et régulière et une inflation en chute libre, la pauvreté restait omniprésente et la situation économique fragile, ce qui exposait à un retournement de tendance. Le cumul d'une marge budgétaire limitée et de recettes en baisse avait freiné les dépenses d'investissement nécessaires à une croissance profitant à tous.

C. Sécurité et protection des civils et des droits de l'homme

Conditions de sécurité

15. La défaite militaire du M23 en novembre 2013 et la restauration de l'autorité de l'État qui s'en est suivie dans les zones libérées ont notablement contribué à améliorer les conditions de sécurité dans de nombreux secteurs. Ces progrès demeurent toutefois fragiles compte tenu du fait que les dispositions figurant dans les Déclarations de Nairobi tardent à être mises en œuvre, ce qui suscite une inquiétude particulière s'agissant de l'application en suspens de la loi d'amnistie et des dispositions relatives au rapatriement d'anciens combattants du M23 de leurs cantonnements au Rwanda et en Ouganda vers la République démocratique du Congo.

16. Indépendamment de la défaite militaire du M23, des groupes armés congolais et étrangers, dont les Forces démocratiques alliées (FDA), les Forces démocratiques de libération du Rwanda (FDLR) et les nombreux groupes maï-maï continuent de menacer la population civile et, de manière générale, la stabilité et le développement dans l'est de la République démocratique du Congo et dans la région des Grands Lacs. Ces groupes participent à des activités criminelles, dont l'exploitation illicite des ressources naturelles, le trafic d'armes et de munitions, la contrebande et la taxation illégale. On continue de signaler des affaires de corruption et de collusion impliquant ces groupes armés et des membres de l'administration et des forces de sécurité congolaises.

17. Au cours des derniers mois, les FARDC ont mené, avec l'aide de la MONUSCO, des opérations militaires contre les FDA dans le territoire de Beni (Nord-Kivu), qui ont fait un grand nombre de morts et de blessés des deux côtés. Bien qu'affaiblis, les réseaux de soutien aux FDA sont restés intacts et le groupe a préservé la plupart de ses structures de commandement et de contrôle, ce qui lui a permis d'opérer une retraite dans des zones reculées à partir desquelles il a conduit des attaques asymétriques contre la population civile et les FARDC. Depuis octobre, 250 civils ont été massacrés au cours d'attaques attribuées aux FDA et à des collaborateurs inconnus. Ces attaques ont également provoqué des déplacements de population, suscité du ressentiment à l'égard de la MONUSCO à laquelle il a été reproché de ne pas avoir mené suffisamment d'opérations militaires contre les FDA, et donné lieu à une récupération sur le plan politique.

18. À Beni, les autorités locales et la société civile ont demandé que les soldats de la MONUSCO prennent part plus activement aux opérations militaires menées contre les FDA, y compris en organisant des opérations unilatérales. Comme la situation dans ce territoire l'illustre, la neutralisation de groupes armés dispersés et appuyés par des réseaux criminels locaux et des éléments des FARDC est une opération qui ne donne pas forcément de résultats visibles à court terme. Il apparaît de ce fait nécessaire que la Mission renforce la dimension civile de son action, en intensifiant ses échanges avec la population locale, en prenant des mesures pour renforcer la confiance et en s'efforçant de lutter contre la désinformation et la manipulation dont pourraient jouer des fauteurs de troubles au niveau local, ceci afin d'agir, le cas échéant, sur les causes politiques des incidents.

19. Les Forces démocratiques de libération du Rwanda (FDLR) sont au cœur du phénomène de déstabilisation qui touche de manière récurrente depuis vingt ans l'est de la République démocratique du Congo et la région des Grands Lacs, et, de

fait, plusieurs groupes armés congolais n'existeraient en théorie que pour protéger la population locale contre leur action. Tôt dans l'année, les FDLR ont annoncé qu'elles avaient l'intention de déposer les armes, de démobiliser leurs combattants et d'entamer un processus de paix. Au début du mois de juin, 186 combattants de grade subalterne ont déposé volontairement les armes au Nord-Kivu et au Sud-Kivu et ont intégré deux camps de démobilisation provisoires avec 428 membres de leur famille. La plupart d'entre eux avaient été transportés sur le centre de transit de Kisangani. Depuis le 9 juin, aucune autre capitulation notable n'a été signalée dans le cadre de ce désarmement volontaire, mais quelque 150 éléments des FDLR se sont par ailleurs rendus le 28 décembre.

20. Le 2 juillet, dans le cadre d'une réunion ministérielle conjointe, la Communauté de développement de l'Afrique australe et la Conférence internationale sur la région des Grands Lacs ont donné une dernière chance aux FDLR d'éviter l'affrontement militaire en leur demandant une reddition complète et inconditionnelle d'ici au 2 janvier 2015. Depuis lors, cette décision a été approuvée à divers sommets régionaux.

21. Le Gouvernement congolais a indiqué qu'il ne transigerait pas sur la date butoir du 2 janvier. De son côté, la MONUSCO planifie et prépare des opérations militaires contre les FDLR en tenant compte du fait que ce groupe est dispersé et se fond dans la population locale. À en juger par les enseignements tirés de l'expérience, ces opérations militaires pourraient affaiblir les Forces sans toutefois parvenir à les éliminer. Elles ne sont que l'un des éléments d'une stratégie globale qui doit comprendre des mesures non militaires visant à priver le groupe de son financement, à encourager une scission entre le commandement et les hommes du rang en incitant à toujours plus de défections, à poursuivre en justice les auteurs des crimes les plus graves et à tarir ses sources de recrutement, toutes mesures qu'appuient la MONUSCO et le Bureau de l'Envoyé spécial du Secrétaire général pour la région des Grands Lacs.

22. Alors qu'au Nord-Kivu, des opérations continuent d'être menées contre l'Alliance des patriotes pour un Congo libre et souverain et le groupe Nduma Defence for Congo/Cheka (NDC/Cheka), la MONUSCO poursuit son action dans les zones de la province Orientale où sévit l'Armée de résistance du Seigneur (LRA). La Mission pourrait revoir les effectifs qu'elle y a déployés du fait d'une amélioration globale des conditions de sécurité résultant d'opérations menées conjointement par les FARDC et la Force régionale d'intervention de l'Union africaine contre ce mouvement. Dans le district d'Ituri, des éléments maï-maï simba continuent d'attaquer la population civile vivant dans le territoire de Mambasa. Les opérations menées par les FARDC contre les Forces de résistance patriotiques en Ituri ont été suspendues en raison des négociations en cours entre les autorités congolaises et Cobra Matata, son chef, engagées en vue de la reddition du groupe.

23. Le Katanga, province du pays la plus riche et la plus sensible sur le plan politique, est confronté à des problèmes de sécurité et à une crise humanitaire complexe du fait de la présence de 583 000 déplacés sur son territoire. Depuis 2012, à la suite de l'évasion de Kyunugu Mutanga Gédéon qui a entrepris de forcer la population locale, y compris les enfants, à rejoindre ses troupes ou à fuir, de vastes zones de cette province ont été déstabilisées sous l'action du mouvement Bakata Katanga. Les exactions commises contre la population, à savoir les massacres, les pillages, les incendies d'habitations, l'extorsion, la torture, le travail forcé et le

recrutement dans les groupes armés, ainsi que la violence sexuelle, ont provoqué le déplacement d'environ un demi-million de personnes et détruit des centaines de maisons, d'écoles, de cliniques et d'autres édifices publics. Les principaux foyers de population ont échappé à l'occupation grâce aux opérations menées par les FARDC. Dans les territoires de Kalemie, Kabalo et Nyunzu, le conflit opposant la communauté des Balubakat à celle des Pygmées a été source de déplacements de population et de graves violations des droits de l'homme commises en majorité par la milice balubakat contre la population pygmée. En outre, l'exploitation artisanale de mines d'or et de coltan dans le nord du Katanga a attiré dans cette province des groupes armés issus des provinces du Nord-Kivu et du Sud-Kivu, dont les FDLR, les Forces nationales de libération, les groupes Raia Mutomboki et Maï-Maï Yakutumba. En l'absence d'autorité de l'État, des groupes locaux d'autodéfense se sont formés pour protéger la population de l'action de ces groupes armés mais ils sont souvent devenus eux-mêmes source de conflit. Tout en étant favorables à la présence de la MONUSCO, les autorités locales et la population civile ont considéré que la Mission manquait de moyens pour couvrir toute l'étendue de cette vaste province et traiter les problèmes qui s'y posaient. Le Gouvernement n'a pas donné de précisions sur le rôle qu'il voudrait voir jouer par la MONUSCO au Katanga.

24. Le climat est demeuré relativement calme dans l'ouest de la République démocratique du Congo. Des conflits localisés sont néanmoins susceptibles d'éclater, en particulier dans les provinces qui sont des fiefs traditionnels de l'opposition, c'est-à-dire le Bas-Congo, l'Équateur, le Kasai-Oriental et le Kasai-Occidental.

Rôle de la Mission

25. Les représentants du Gouvernement se sont accordés à dire que la brigade d'intervention conservait un rôle central dans le cadre d'une stratégie plus large destinée à mettre fin aux cycles récurrents de violence dans l'est de la République démocratique du Congo et dans la région des Grands Lacs. Ils ont réaffirmé que la neutralisation des groupes armés demeurait prioritaire, rappelant que leurs opérations contre les Forces démocratiques alliées étaient l'une des priorités majeures du Gouvernement. Ce dernier, conscient de l'appui fourni par la MONUSCO dans ses opérations contre les groupes armés, a indiqué qu'il fallait mener davantage d'opérations de combat conjointes. Il a également souligné que la Mission devait redoubler d'efforts pour assurer la surveillance des frontières, notamment au moyen du système aérien sans pilote.

26. La Mission a signalé que les opérations menées conjointement avec les FARDC étaient plus efficaces, étant donné que celles-ci ont souvent accès à des renseignements plus complets, et ont la capacité de tenir des zones libérées de la présence des groupes armés. Les opérations conjointes permettent également de renforcer l'appropriation et la détermination nationales, et aident à prévenir les violations des droits de l'homme par les forces armées. Cependant, les opérations unilatérales de la Mission se sont avérées indispensables dans les cas où le Gouvernement échoue à protéger les civils menacés. Le soutien logistique fourni aux FARDC dans le contexte des opérations conjointes, conformément à la politique de diligence voulue en matière de droits de l'homme, a été jugé essentiel pour conduire des opérations militaires efficaces et s'assurer que les forces armées sont toujours déterminées à coopérer et à lutter aux côtés de la Mission. La politique de

diligence demeure indispensable à l'exécution du mandat de la Mission, bien que le Gouvernement ait dit craindre qu'elle nuise à l'efficacité des opérations.

Désarmement, démobilisation et réinsertion

27. La capacité à offrir des alternatives durables aux ex-combattants est une condition nécessaire à la neutralisation des groupes armés. Le Gouvernement a mis en place le troisième plan national de désarmement, de démobilisation et de réintégration et a commencé à regrouper les anciens combattants dans trois sites à Kitona, Kamina et Kotakoli. Des rapports récents indiquant que des ex-combattants sont morts de maladie et de faim dans le camp de Kotakoli soulignent que le Gouvernement doit fournir les ressources nécessaires afin de remédier aux conditions difficiles dans les sites de désarmement préalable, de démobilisation et de réintégration, notamment en mettant à disposition la contribution de 10 millions de dollars au nouveau plan qu'il s'est engagé à verser. Il est prévu d'augmenter les activités de la Mission à l'appui du plan en 2015 lorsque débutera la phase de démobilisation et de réintégration, et notamment les activités liées à la gestion des armes et des munitions.

28. La réintégration des anciens combattants, notamment celle des enfants associés aux forces et groupes armés, a été retenue comme la première priorité. L'instauration d'une paix et d'une stabilité durables dans le pays passe par la création de possibilités de réintégration durable pour les ex-combattants dans les lieux où ils retourneront. L'obtention des crédits nécessaires demeure un défi majeur. L'équipe de pays est disposée à appuyer le Gouvernement dans ses activités de réintégration si des fonds sont disponibles.

Protection des civils et droits de l'homme

29. La protection des civils demeure la priorité de la Mission. Les représentants des populations locales dans les zones de conflit se sont dits préoccupés en particulier par l'insécurité qui règne et la peur d'être attaqués. Ils ont appelé la Mission à redoubler d'efforts pour les protéger. Les interactions avec la société civile ont montré que le mandat et les moyens dont dispose la MONUSCO étaient mal compris par la population locale, qui pense que seule la brigade d'intervention peut agir fermement pour protéger les civils, ce qui est faux. La plupart des acteurs non gouvernementaux ont recommandé que la Mission s'emploie davantage à protéger les civils, tandis que le Gouvernement a insisté pour que ses effectifs soient fortement réduits, ainsi qu'on le verra au paragraphe 41; en revanche, il souhaitait conserver la brigade d'intervention.

30. Les activités et l'efficacité de certains contingents de la MONUSCO ont soulevé un grand nombre de critiques, notamment de la part des interlocuteurs nationaux. Le déploiement de la Mission est essentiellement statique et passif. Il a été constaté que ni la brigade d'intervention, ni les brigades-cadres n'obtenaient les résultats escomptés, et qu'à plusieurs reprises, de nombreuses brigades-cadres n'effectuaient pas de patrouilles dans les zones les plus vulnérables, et cessaient leurs interventions la nuit. En dépit des ordres donnés par le commandement de la Mission, il a été signalé que certains contingents étaient peu enclins à s'engager militairement contre des groupes armés.

31. Les responsables de la Mission et les membres du corps diplomatique ont estimé qu'il ne fallait plus établir de distinction entre la brigade d'intervention et les

brigades-cadres. S'il est difficilement envisageable d'autoriser tous les contingents à mener des offensives ciblées en vue de neutraliser les groupes armés, des mesures urgentes s'imposent pour s'assurer que les brigades-cadres participent plus activement à ces activités ainsi qu'à la protection des civils. Elles ont en effet, au même titre que la brigade d'intervention, le devoir de protéger les civils et pleine autorité pour prendre les mesures nécessaires à cette fin.

32. Malgré une diminution importante, ces dix dernières années, des violations des droits de l'homme et du droit humanitaire par les différentes parties, les groupes armés et les forces nationales de défense et de sécurité continuent de commettre de graves violations du droit international en toute impunité. En dépit des progrès accomplis, un trop grand nombre de ces criminels continue d'échapper à la justice, en particulier parmi les officiers de haut rang des FARDC et de la Police nationale; des membres des forces armées ont notamment été impliqués dans les viols massifs commis à Minova (Sud-Kivu) en 2012. Afin de garantir la stabilité à long terme dans le pays, on a estimé qu'il était indispensable d'exclure de l'armée, de la police et des services de sécurité les auteurs de violations des droits de l'homme, tout en renforçant les mécanismes de responsabilisation des civils et des militaires.

33. Les représentants du Gouvernement et les membres du Parlement ont réaffirmé leur engagement à promouvoir et protéger les droits de l'homme et à mettre en place la Commission nationale des droits de l'homme en étroite collaboration avec la Mission. La récente nomination d'une conseillère présidentielle pour la lutte contre les violences sexuelles et le recrutement d'enfants a été perçue comme une preuve de l'engagement du Président dans ce domaine.

D. Situation humanitaire

34. Le contexte opérationnel demeure complexe en République démocratique du Congo, où il faut faire face de front à quatre urgences : la violence et les conflits armés, la malnutrition, les épidémies et les catastrophes naturelles. On estime que 7 millions de personnes ont besoin d'une assistance dans tout le pays, dont 5,2 millions doivent bénéficier du Plan d'aide humanitaire pour 2015. Près de 2,7 millions de personnes sont déplacées à l'intérieur du pays, en particulier dans le Nord et le Sud-Kivu, le Katanga et la province Orientale. Si certaines ont pu retourner dans leur région d'origine, d'autres continuent d'être déplacées à cause de la persistance de l'insécurité.

E. Stabilisation

35. À la suite du lancement du Programme national de stabilisation et de reconstruction pour les zones sortant d'un conflit armé dans l'est de la République démocratique du Congo, en 2008 l'ONU a approuvé la Stratégie internationale d'appui en matière de sécurité et de stabilisation, qui sert de cadre pour les projets de stabilisation dans l'est de la République démocratique du Congo. Le budget combiné de cet éventail de projets en cours s'élève à 60 millions de dollars, dont 8 millions provenant du Fonds pour la consolidation de la paix. Le système des Nations Unies met actuellement en œuvre des initiatives de programmation concertées dans le cadre de la Stratégie, et a obtenu de bons résultats, bien qu'il soit

nécessaire de renforcer le lien entre les différents programmes, ainsi que les efforts du Gouvernement en matière de stabilisation.

36. Les « îlots de stabilité », une initiative récente et remarquée de la MONUSCO, sont envisagés comme une première étape vers la stabilisation dans les zones reculées où la présence de l'équipe de pays est limitée, tout comme leur capacité à contribuer à l'extension de l'autorité de l'État. Toutes les parties prenantes ne sont pas informées et ne comprennent pas toujours les facteurs qui contribuent à la création d'un îlot de stabilité, ni les indicateurs permettant de mesurer les progrès en cours, y compris les propres initiatives du Gouvernement. Il faudra articuler les liens entre les différents instruments de stabilisation et les plans initiés, et ce en étroite collaboration avec le Gouvernement; cependant, il est à craindre que la Mission ne dispose pas des moyens de mener à bien le programme, ni des ressources humaines nécessaires pour soutenir la réalisation de ce concept à moyen terme.

37. La Mission, et plus généralement l'Organisation des Nations Unies, s'intéresse de façon limitée à l'exploitation illégale des ressources naturelles, aux problèmes liés à la terre et aux conflits intercommunautaires, bien qu'il soit généralement admis que la gestion des ressources naturelles et la transparence sont essentielles pour assurer la paix, la stabilité et le développement.

Dimension régionale

38. Si l'on veut mettre fin aux cycles de violence dans l'est de la République démocratique du Congo, il faudra lancer un certain nombre d'initiatives collectives au niveau régional. Comme indiqué au paragraphe 15 ci-dessus, la mise en œuvre des Déclarations de Nairobi demeure un objectif prioritaire, et les progrès iront de pair avec des initiatives visant à établir une confiance mutuelle dans la région. En outre, les mesures suivantes contribueront à la stabilisation et au développement de la région : l'approfondissement de la coopération économique régionale, le soutien aux initiatives régionales de lutte contre l'exploitation illégale des ressources naturelles, ainsi que le renforcement de la coopération régionale, notamment en ce qui concerne le secteur judiciaire et l'aide aux réfugiés conformément aux accords pertinents.

F. Transition et transfert des responsabilités

39. Un certain nombre d'enseignements peuvent être tirés du transfert des tâches entre la Mission et l'équipe de pays des Nations Unies. Aucun cadre stratégique n'a été défini et on s'est contenté de procéder à un transfert des responsabilités au cas par cas sans tenir suffisamment compte des avantages comparatifs et des moyens de l'équipe de pays, du rôle du Gouvernement, de l'évolution des besoins sur le terrain, des défis logistiques et de la reconfiguration générale de la présence de l'ONU. Le calendrier de cette transition était initialement de 18 mois, mais le processus est plus long que prévu, et ne peut pas encore être considéré comme « abouti ou réussi ». Cet exercice ne reflète pas non plus le caractère transitoire du processus, ni ne prévoit la possibilité de transférer certaines tâches au Gouvernement. Dans un contexte budgétaire de croissance nulle voire négative, les engagements souscrits par les partenaires et les donateurs auraient dû être garantis dès le début du

processus, afin que les objectifs et les risques encourus soient compris et pour s'assurer du soutien nécessaire de ceux-ci à son bon déroulement.

IV. Stratégies de retrait

40. Bien des progrès ont été accomplis au cours des quinze dernières années depuis la mise en place de l'opération de maintien de la paix en République démocratique du Congo le 30 novembre 1999, comme l'ont reconnu les interlocuteurs congolais eux-mêmes : le retrait des forces armées étrangères, la réunification du pays, la mise en place du Gouvernement de transition et la tenue de deux élections nationales. Il est temps à présent de réévaluer et de reformuler le partenariat stratégique entre la République démocratique du Congo, la Mission, le système des Nations Unies et la communauté internationale dans son ensemble. Au bout de ces quinze années, la MONUSCO fait partie intégrante de la société de ce pays, tout particulièrement dans les territoires situés à l'est. Au fil des années, les opérations de maintien de la paix en République démocratique du Congo se sont adaptées afin d'appuyer les Congolais dans leurs efforts pour faire face aux nouveaux défis. Il est temps à présent pour le Gouvernement d'entamer des discussions avec la Mission sur le transfert progressif de ses activités.

41. En ce qui concerne les activités futures et la stratégie de retrait de la Mission, le Gouvernement n'a pas exprimé de façon suffisamment claire ce qu'il envisageait pour les prochaines années. Il est nécessaire d'engager une discussion véritable afin d'élaborer un projet commun prévoyant comment la Mission pourra à terme quitter la République démocratique du Congo sans mettre en péril les progrès réalisés. Si les partenaires internationaux, la société civile et des membres de l'opposition ont conseillé d'éviter un retrait précoce, le Gouvernement s'est déclaré favorable à une nette réduction des effectifs des forces de la Mission : il a suggéré que 5 000 hommes soient retirés d'ici à la fin de l'année 2014, et 7 000 hommes d'ici à la mi-2015, sans apporter d'explications sur ces chiffres malgré les demandes répétées qui lui ont été faites. Lors du discours qu'il a prononcé sur l'état de la nation le 15 décembre, le Président Kabila a réitéré cette demande.

V. Questions relatives à l'aide apportée

42. Les capacités opérationnelles des partenaires nationaux et internationaux, y compris les organismes des Nations Unies, souffrent de la mauvaise qualité et souvent de l'inexistence des infrastructures, ainsi que du manque de fonds publics. L'avion est le seul moyen de transport pour se rendre en un temps raisonnable dans la plus grande partie du pays, car les routes sont souvent impraticables, quand elles ne sont pas totalement inexistantes, pendant la saison des pluies. Cette situation a entraîné une forte demande, voire une dépendance, à l'égard des ressources de la Mission, notamment en ce qui concerne les moyens de transport aériens et terrestres. Dans certaines zones, la Mission s'est de facto substituée au Gouvernement et aux autorités locales pour ce qui est de la prestation des services de transport et de logistique.

43. Pendant que la Mission renforçait sa présence dans l'est du pays, une grande partie de ses infrastructures logistiques ont été démantelées à l'ouest. Ceci a eu pour conséquence de diminuer sa capacité à déployer rapidement du personnel militaire

pour assurer la protection des civils si ceux-ci se trouvaient menacés à l'ouest, et à appuyer les différentes activités menées par l'équipe de pays. Les antennes de la Mission dans les capitales des provinces de l'ouest ont une capacité d'action limitée pour mener à bien leur mandat.

44. La Mission doit continuer à rationaliser et optimiser l'utilisation des capacités et des ressources humaines, logistiques, financières et en matière de technologies de l'information et des communications dont elle dispose, notamment en vue d'ajuster son dispositif grâce à un examen périodique des lieux et des effectifs.

VI. Sécurité du personnel de l'Organisation des Nations Unies

45. Les menaces à la sécurité du personnel des Nation Unies en République démocratique du Congo restent vagues. Elles sont relativement faibles à Kinshasa et dans d'autres régions de l'ouest, bien que le taux de criminalité reste inquiétant. Dans l'est du pays, la menace que constituent les affrontements armés et les troubles civils violents, souvent exacerbés par les tensions politiques, demeure préoccupante. La sécurité du personnel de l'Organisation des Nations Unies pourrait être menacée par la montée des tensions et les violences à l'approche des élections. Dans l'ensemble, le soutien apporté par la MONUSCO aux opérations menées par les FARDC contre les groupes armés n'a pas entraîné une augmentation notable des menaces à l'encontre du personnel des Nations Unies. Cependant, dans la région de Beni, la situation complexe et instable en matière de sécurité a eu des répercussions pour le personnel, en partie à la suite d'une campagne qui aurait été menée pour discréditer et saper la confiance de la population à l'égard de la Mission.

VII. Recommandations

A. Mise en œuvre de l'Accord-cadre pour la paix, la sécurité et la coopération et tenue des élections

46. Il est recommandé que la MONUSCO accorde davantage d'importance à la dimension politique de son mandat, d'une part en rationalisant ses activités et, d'autre part, en intensifiant le dialogue avec le Gouvernement sur les principales questions de politique générale. Dans cette perspective, il sera peut-être nécessaire d'apporter quelques changements à la structure de la Mission, notamment de consolider l'équipe de direction au quartier général de Kinshasa afin de permettre des échanges stratégiques avec le Gouvernement et d'autres partenaires majeurs au niveau voulu. Il sera essentiel que le Représentant spécial continue d'user de ses bons offices pour favoriser l'instauration d'un climat propice à la tenue des élections et le respect des engagements souscrits par le pays au titre de l'Accord-cadre. De son côté, l'Envoyé spécial pour la région des Grands Lacs devrait continuer d'axer ses efforts sur les engagements pris au niveau régional et contribuer à renforcer la confiance entre les acteurs régionaux.

47. Il est recommandé que la MONUSCO et l'équipe de pays des Nations Unies appuient la tenue des élections présidentielle, législatives, provinciales et locales dans les conditions prévues par la Constitution. La Mission devrait fournir un appui politique et promouvoir l'égalité des chances entre tous les candidats. Les besoins logistiques devant être définis après l'adoption de la feuille de route et du budget

des élections, la Mission pourrait également être appelée à apporter un appui en la matière, lequel devrait alors être évalué et examiné en continu au regard des progrès accomplis par les autorités congolaises dans la conduite des opérations électorales, selon les critères énoncés au paragraphe 16 de la résolution 2053 (2012) du Conseil de sécurité. Cela aura d'importantes incidences sur le plan de l'appui à la Mission, y compris dans les zones épargnées par le conflit, où la MONUSCO a réduit sa présence. Il sera nécessaire de mettre au point des plans d'intervention qui tiennent compte des moyens et des mécanismes de coopération entre missions déjà en place aux fins d'un déploiement temporaire rapide dans les zones où la Mission a considérablement réduit ses effectifs.

48. Dans la perspective des prochaines élections, il faudrait que la MONUSCO renforce ses capacités de suivi et d'analyse à Kinshasa pour pouvoir suivre l'évolution de la situation dans l'ensemble du pays, y compris dans l'ouest, où elle a réduit sa présence. Il sera important que le suivi et le signalement des violations des droits de l'homme et du droit international humanitaire commises dans l'ensemble du pays demeurent au cœur de son mandat, avant, pendant et après les élections.

49. La MONUSCO devrait par ailleurs continuer d'aider le Gouvernement à respecter les engagements qu'il a pris au titre de l'Accord-cadre aux fins de la réforme du secteur de la sécurité, notamment grâce à des activités de conseil et d'appui techniques dans le domaine de la sécurité physique et de la gestion des stocks d'armes. La formation des unités des FARDC et de la Police nationale demeure essentielle; tous les programmes destinés aux FARDC devraient s'inscrire dans une démarche de mise en place d'une chaîne d'approvisionnement efficace au sein de l'armée de façon à pérenniser les efforts et les moyens investis. Les activités de formation devraient également répondre aux demandes formulées par le Gouvernement en matière de matériel, d'infrastructures et de services sociaux. Il est recommandé que la MONUSCO continue de contribuer à élaborer, en coopération avec les donateurs, une formule d'aide à la réforme du secteur de la sécurité qui soit réaliste et équilibrée et intègre des éléments relatifs à la gouvernance, au principe de responsabilité et au contrôle parlementaire.

50. Il conviendrait de poursuivre l'action menée en faveur d'une coopération étroite entre la MONUSCO et le Bureau de l'Envoyé spécial pour la région des Grands Lacs. Il s'agira avant tout d'appuyer la mise en œuvre des engagements régionaux pris au titre de l'Accord-cadre, tels que le renforcement de la coopération régionale et de l'intégration économique, et d'assurer la coordination d'initiatives visant à s'attaquer aux causes profondes du conflit, notamment les divisions ethniques, les questions relatives à la terre et aux réfugiés, et l'exploitation illégale des ressources naturelles.

B. Neutralisation des groupes armés, protection des civils et droits de l'homme

51. La neutralisation et le désarmement des groupes armés demeurant l'une des principales priorités de la MONUSCO, il est recommandé de maintenir pour une année supplémentaire sa brigade d'intervention, laquelle devrait être redynamisée de façon à jouer un rôle moteur dans les opérations offensives conjointes, tant dans la planification que dans les combats, et à prendre les mesures unilatérales qui s'imposent pour neutraliser les groupes armés, conformément à la responsabilité qui

lui incombe. Il faudrait également que les brigades déployées avant la brigade d'intervention participent davantage aux opérations conjointes.

52. Les brigades de la MONUSCO déployées avant la brigade d'intervention devraient par ailleurs contribuer plus activement à protéger les civils contre les violences commises par les groupes armés en menant des opérations de dissuasion et, s'il y a lieu, en intervenant pour prévenir de telles violences ou y mettre fin. Des mesures seront prises pour préparer les pays fournisseurs de contingents à mener des opérations permettant de réduire la menace des groupes armés et de protéger les civils, y compris par le recours à la force létale. Il faudrait par ailleurs que les soldats et les policiers soient mieux préparés à assumer des missions de protection, notamment pour prévenir des violences sexuelles liées aux conflits. Les pays fournisseurs de contingents et de forces de police devraient donc faire le nécessaire pour organiser, à l'intention du personnel déployé, une instruction et un entraînement préalables au déploiement sur la protection des civils en délivrant des certificats. L'action menée à l'échelle de la Mission pour uniformiser ses forces en les dotant d'un concept des opérations unique et de règles d'engagement et de comportement adaptées devrait être poursuivie de manière prioritaire afin que les rôles de la brigade d'intervention et des brigades déployées antérieurement, qui sont différents mais complémentaires, soient bien définis.

53. Sans négliger l'importance qu'il y a à protéger physiquement la population contre les violences, la MONUSCO, en étroite coordination avec l'équipe de pays des Nations Unies et d'autres organismes compétents, devrait concentrer davantage ses efforts sur les mécanismes de protection politiques et civils, les efforts de réconciliation à l'échelon local et l'instauration d'un environnement sûr. La Mission devrait aussi s'employer à renforcer les moyens dont elle dispose en matière de renseignement humain pour accroître le nombre d'informations collectées et d'analyses réalisées ainsi que leur qualité, et redoubler d'efforts pour s'attaquer aux causes profondes du conflit. Il importera également de maintenir au rang de priorité la promotion et la protection des droits de l'homme, ainsi que l'action menée pour lutter contre l'impunité, y compris en renforçant les systèmes de justice militaire et civile, et pour appuyer la mise en œuvre des plans d'action visant à prévenir et à réprimer, d'une part, le recrutement et l'utilisation d'enfants et, d'autre part, les violences sexuelles commises par les forces armées.

54. Il est recommandé de transformer la force de la MONUSCO afin qu'elle puisse s'acquitter de son mandat avec plus d'efficience et d'efficacité. Il s'agira notamment de repenser le concept des opérations pour qu'il soit adapté à une force plus mobile et plus modulable, capable de désamorcer les crises ou d'intervenir rapidement, et d'éliminer les éléments faisant double emploi. Il faudra différents types de forces de manœuvre, davantage de moyens dans les domaines du renseignement et de l'aviation, du matériel plus léger, moins de bases d'opérations fixes, un appui logistique adaptable et, surtout, une volonté, de la part de tous les pays fournisseurs de contingents, de participer à des opérations de protection. La mise en place, au cours des mois à venir, des unités de déploiement rapide permettra à la force de s'acquitter de sa mission plus efficacement dans un périmètre plus étendu, et donc de se passer de certains moyens fixes. La force a également repéré un certain nombre de moyens militaires qui, actuellement sous-utilisés, peuvent être rapatriés sans nuire à la capacité de la Mission de mener des opérations. Compte tenu de ces mesures d'accroissement de l'efficacité de la Mission et de l'amélioration des conditions de sécurité dans certaines régions du pays, il est

recommandé de réduire les effectifs autorisés de la MONUSCO de 2 000 soldats. Une réduction supérieure compromettrait la capacité de la force à s'acquitter de son mandat.

55. Pour transformer la force de la MONUSCO, il faudra élaborer un concept des opérations d'appui militaire intégré qui permette une action concertée et adaptée dans un périmètre étendu, et revoir les dispositions actuelles en matière d'aviation. Cette transformation prendra du temps et requerra une planification préalable et des moyens, étant donné ses importantes incidences sur les plans financier et logistique.

56. La MONUSCO devrait continuer de concentrer ses opérations sur les régions situées dans l'est du pays. Il est recommandé qu'elle revoie ses effectifs dans le nord du Katanga, en étroite consultation avec le Gouvernement, afin de mieux appuyer les interventions en cas de crise, notamment en étudiant la possibilité d'étendre les efforts de stabilisation à cette province dans le cadre du Programme de stabilisation et de reconstruction de l'est de la République démocratique du Congo (STAREC) et de la Stratégie internationale d'appui en matière de sécurité et de stabilisation, ainsi que par l'accomplissement de missions de bons offices, certains conflits ayant des causes politiques. La Mission ayant pour tâche de protéger les civils dans l'ensemble du pays, il est nécessaire de réexaminer le déploiement des unités de police constituées et des policiers hors unités constituées en prévision des opérations électorales à venir, qui risquent de s'accompagner d'une augmentation des troubles à l'ordre public. La MONUSCO risque en effet de manquer de personnel de police (membres d'unités de police constituées et policiers hors unités constituées) pour s'acquitter comme il se doit de son mandat pendant cette période délicate. Il est en outre urgent de remplacer les deux unités qui ont été transférées à la Mission des Nations Unies au Soudan du Sud (MINUSS) dans le courant de l'année. Il faudrait également continuer de renforcer les capacités de la Police nationale afin que celle-ci puisse mieux contribuer à la protection des civils.

57. La MONUSCO devrait continuer de s'attacher, à titre prioritaire, à suivre et signaler les violations du droit international humanitaire et du droit international des droits de l'homme, en particulier les meurtres, les violences sexuelles et les atteintes graves aux droits de l'enfant, et soutenir le Gouvernement dans les efforts qu'il déploie pour instaurer des mécanismes de justice transitionnelle et multiplier les mesures de lutte contre l'impunité afin de ne pas laisser sans suite les violations généralisées commises par le passé. Les Cellules d'appui aux poursuites judiciaires devraient concentrer davantage leurs efforts sur les enquêtes et les poursuites judiciaires menées à la suite de crimes graves commis par des commandants des FARDC. Il faudrait également faire avancer la réforme du secteur de la justice, en étroite collaboration avec l'équipe de pays des Nations Unies, ainsi que la création de mécanismes de responsabilisation au sein des forces de défense et de sécurité, et le renforcement de ceux-ci.

58. Il est recommandé que la MONUSCO continue d'apporter un appui logistique aux FARDC dans le strict respect de la politique de diligence voulue en matière de droits de l'homme dans le contexte de la fourniture d'appui par l'ONU à des forces de sécurité non onusiennes, l'objectif étant, à terme, de leur transférer la responsabilité de la sécurité dans le pays. Cet appui devrait toutefois être subordonné aux progrès accomplis par les autorités congolaises dans la mise en place d'une chaîne d'approvisionnement efficace au sein de l'armée, ceux-ci devant s'accompagner de mesures visant à renforcer le principe de responsabilité et le

respect des droits de l'homme au sein des FARDC. Au cours de l'année écoulée, la MONUSCO a augmenté de 226 % son appui logistique aux troupes des FARDC du fait de l'intensification des opérations militaires contre les groupes armés. En moyenne, elle fournit chaque jour des rations à 27 000 soldats des FARDC et approvisionne en carburant 247 de leurs véhicules dans le cadre d'opérations conjointes.

Désarmement, démobilisation et réintégration

59. Il sera indispensable que la MONUSCO appuie les activités de désarmement, de démobilisation et de réintégration, tout en engageant le Gouvernement à y jouer un rôle accru et à en assurer davantage la maîtrise. Les rôles devraient donc être clairement définis entre le Gouvernement et ses partenaires, y compris la Mission. Le programme national ne concernant que les membres de groupes armés, nationaux ou étrangers, de nationalité congolaise, il faudra, aux fins du rapatriement librement consenti des combattants étrangers, recourir à d'autres solutions, dont le désarmement, la démobilisation, la réintégration et la réinstallation ou le rapatriement. Ces activités devront donc se poursuivre jusqu'à ce que les groupes armés étrangers soient en grande partie dissous, après quoi elles pourraient être réduites.

C. Stabilisation

60. Il est nécessaire, pour pouvoir instaurer durablement un niveau minimum d'autorité de l'État et étendre cette autorité dans les zones libérées des groupes armés, que le Gouvernement s'emploie plus résolument à mettre en place l'administration étatique, y compris déployer du personnel judiciaire, pénitentiaire et de police et le doter des moyens nécessaires. Il est donc recommandé que la MONUSCO renforce ses activités de mobilisation et sa contribution au processus politique à l'échelon national afin de faire en sorte que le Gouvernement s'implique dans ces efforts. Cette action devrait s'accompagner d'une assistance technique ciblée en faveur des systèmes judiciaire et pénitentiaire nationaux de façon à faire avancer la réforme de la justice et de l'administration pénitentiaire et à mettre en place, en étroite collaboration avec l'équipe de pays des Nations Unies, des institutions et des mécanismes de justice pénale indépendants et opérationnels.

61. Il existe de nombreux plans et instruments de stabilisation (STAREC, Stratégie internationale d'appui en matière de sécurité et de stabilisation, îlots de stabilité), mais il semble manquer, au sein du système des Nations Unies, une vision commune. Les îlots de stabilité sont une mesure palliative et provisoire. Les projets à effet rapide ne pouvant apporter de solution durable en matière de stabilisation, ils devraient s'inscrire dans le cadre de la Stratégie internationale d'appui en matière de sécurité et de stabilisation et d'autres programmes de stabilisation à moyen ou à long terme. Il faudrait également mieux définir les multiples dimensions de la stabilisation. Il est donc recommandé que les efforts déployés par les organismes des Nations Unies aux fins de la stabilisation soient harmonisés à l'occasion du prochain examen du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (PNUAD).

62. Pour s'attaquer aux causes profondes du conflit, il faudrait que l'ONU renforce son engagement, notamment en contribuant aux initiatives de gestion des

ressources naturelles et aux mécanismes de prévention et de règlement des différends. La MONUSCO usera de ses bons offices pour favoriser la consolidation d'une structure nationale civile efficace chargée de contrôler les principales activités minières et de gérer équitablement l'extraction et le commerce des ressources naturelles dans l'est du pays, et associera ses efforts aux compétences techniques des organismes des Nations Unies et des institutions financières internationales.

D. Transition et transfert des responsabilités

63. Il est recommandé d'étendre le débat sur le transfert des responsabilités aux questions de la transition et de la reconfiguration de la présence des Nations Unies en République démocratique du Congo, et de l'inscrire dans le cadre plus général du PNUAD, dont l'examen, l'an prochain, devrait être l'occasion de mieux définir la redistribution des rôles et des responsabilités. Les activités liées au renforcement des capacités et à la stabilisation à plus long terme devraient dans toute la mesure possible être transférées à l'équipe de pays quand celle-ci est plus qualifiée pour agir. Afin de faciliter une transition sans heurt, il conviendrait d'étudier des mesures novatrices, notamment l'élaboration d'un cadre de financement intégré qui permettrait une coopération plus étroite et la conclusion d'accords relatifs à la transition entre la MONUSCO et l'équipe de pays.

E. Stratégie de retrait

64. Compte tenu des nombreux problèmes qui subsistent en matière de politique et de sécurité, le retrait de la MONUSCO devrait être graduel et progressif et subordonné à des objectifs précis définis conjointement par le Gouvernement, la Mission et l'équipe de pays des Nations Unies, en consultation avec d'autres parties concernées. Il est recommandé que la MONUSCO et le Gouvernement entament un dialogue stratégique pour définir ensemble des objectifs qu'ils conviendront tous deux de poursuivre et dont la réalisation entraînera une réduction progressive des tâches et des moyens de la MONUSCO. Ils devraient également procéder à un examen conjoint du partenariat et faire fond sur les travaux réalisés dans le cadre de l'évaluation périodique conjointe lancée en 2010 pour élaborer ensemble, au cours des prochains mois, une stratégie de retrait et un plan de route qui organisera le retrait graduel de la MONUSCO en associant un calendrier aux objectifs arrêtés d'un commun accord. Ce plan de route devra faire l'objet, pendant sa mise en œuvre, d'un examen périodique conjoint afin de pouvoir être modifié, s'il y a lieu.

65. La mise en œuvre du plan de route pour le retrait de la MONUSCO devrait s'accompagner d'une intensification des efforts déployés par la communauté internationale pour renforcer la coopération régionale, de façon à réduire au minimum les menaces et les risques extérieurs susceptibles de compromettre la consolidation de la paix en République démocratique du Congo.

VIII. Observations

66. La situation en République démocratique du Congo et dans la région des Grands Lacs reste complexe et requiert l'attention continue du Conseil de sécurité. L'Accord-cadre pour la paix, la sécurité et la coopération conserve toute sa pertinence et son utilité pour mettre fin aux cycles de violence qui touchent l'est de la République démocratique du Congo et la région des Grands Lacs. Si la défaite militaire du M23 constitue une avancée majeure, les progrès accomplis dans la concrétisation des engagements politiques pris au titre de l'Accord-cadre, y compris en ce qui concerne l'application des Déclarations de Nairobi et la reddition volontaire des FDLR, restent limités. L'Accord-cadre ne pourra porter tous ses fruits si l'on ne réalise pas des progrès plus constants. Il est essentiel de poursuivre les interventions militaires musclées contre les groupes armés congolais et étrangers, mais il faut également, dans le même temps, intensifier les efforts déployés pour faire avancer les processus politiques et les réformes indispensables. C'est le meilleur moyen de s'attaquer aux causes profondes du conflit, de mettre fin à la violence et d'instaurer les conditions d'une paix et d'une stabilité durables en République démocratique du Congo et dans la région des Grands Lacs.

67. Je suis préoccupé par la persistance des attaques perpétrées contre les civils dans l'est de la République démocratique du Congo et par les tensions politiques qui entourent les prochaines élections. Ce sont autant de preuves que la situation reste précaire dans l'ensemble du pays et qu'il est nécessaire d'y maintenir la présence de la MONUSCO. Il sera essentiel que mon Représentant spécial continue d'user de ses bons offices pour contribuer à l'instauration des conditions nécessaires à la tenue d'élections libres, régulières et crédibles dont les résultats seront acceptés par toutes les parties prenantes, et faciliter le respect des engagements nationaux pris au titre de l'Accord-cadre.

68. Je suis consterné par les assassinats perpétrés sciemment contre des centaines de civils innocents à Beni et les déplacements de population qui s'ensuivent. Je déplore les violations graves des droits de l'homme et du droit international humanitaire, tout aussi inacceptables, qui continuent d'être commises dans d'autres régions du pays. Les droits de l'homme du peuple congolais ont été bafoués; or sans respect de ces droits ni justice, il ne saurait y avoir de paix ni de stabilité durables. Tous ceux qui se rendent coupables de violations du droit international humanitaire ou des droits de l'homme doivent avoir à répondre de leurs actes, en particulier les responsables de crimes de guerre ou de crimes contre l'humanité, qui doivent être arrêtés et jugés. Promouvoir et protéger les droits de l'homme, notamment en rendant publiques les violations, demeure l'une des tâches principales de la MONUSCO. Je réaffirme qu'en aucune circonstance les fonctionnaires des Nations Unies ne doivent être menacés ou sanctionnés parce qu'ils s'acquittent de leur mission, laquelle repose sur la Charte des Nations Unies et, dans le cas présent, leur a été confiée par le Conseil de sécurité. L'expulsion du territoire congolais du Directeur du Bureau conjoint des Nations Unies pour les droits de l'homme est donc inacceptable.

69. Des premiers résultats ont été obtenus, mais il reste fort à faire pour neutraliser les groupes armés congolais et étrangers et ainsi réduire la menace qu'ils représentent à un niveau tel que les institutions nationales chargées de la justice et de la sécurité puissent y faire face. Il faudra non seulement que la MONUSCO soit plus énergique et entreprenante, mais aussi que le Gouvernement collabore plus

résolument avec elle pour combattre ces groupes, rétablir l'autorité de l'État et trouver des solutions durables à la question des ex-combattants. Il faut absolument neutraliser rapidement les FDLR et les ADF si l'on veut instaurer une paix et une stabilité plus durables. Je demande à toutes les parties prenantes de veiller à ce que la date limite d'achèvement du désarmement volontaire des FDLR, fixée au 2 janvier 2015, demeure contraignante et non négociable. En cas de non-respect de cette échéance, la MONUSCO est déterminée à agir, conformément à son mandat.

70. La brigade d'intervention créée au sein de la MONUSCO, qui s'est révélée un instrument précieux pour appuyer les objectifs généraux de l'Accord-cadre, devrait être maintenue. Il est cependant urgent de la redynamiser et de prendre les mesures nécessaires pour que les brigades déployées antérieurement participent plus activement aux opérations, qu'il s'agisse de la neutralisation des groupes armés ou de la protection des civils. Il ne suffira pas de transformer la force de la MONUSCO pour que la Mission puisse s'acquitter plus efficacement de son mandat; il faudra également que certains pays fournisseurs de contingents modifient leurs pratiques. Tous les contingents doivent être prêts et déterminés à recourir à la force armée, y compris de manière préventive, contre quiconque constitue une menace pour la population civile. Comme indiqué aux paragraphes 41 et 54, compte tenu des mesures prises pour accroître l'efficacité de la Mission et de l'amélioration des conditions de sécurité dans certaines régions du pays, il est recommandé de réduire les effectifs autorisés de la MONUSCO de 2 000 soldats. Dans les circonstances actuelles, une réduction supérieure compromettrait la capacité de la Mission à s'acquitter de son mandat.

71. Compte tenu des nombreux problèmes qui subsistent en matière de politique et de sécurité, les priorités stratégiques définies dans la résolution 2147 (2014) du Conseil de sécurité continuent de s'appliquer. Il faudrait que la MONUSCO les intègre encore davantage à ses activités et qu'elle intensifie le dialogue avec le Gouvernement et l'équipe de pays des Nations Unies afin de préparer avec eux le transfert de certaines responsabilités.

72. Il est essentiel de tenir compte de la dimension régionale du conflit qui touche l'est de la République démocratique du Congo. Les sources de tensions bilatérales, les relations économiques transfrontalières et le retour des réfugiés sont autant de questions qu'il faut régler au plus vite si nous voulons dépasser la simple gestion des situations de crise pour parvenir à un règlement définitif du conflit qui persiste depuis vingt ans en République démocratique du Congo.

73. La MONUSCO ne restera pas indéfiniment en République démocratique du Congo. Son retrait devrait être graduel et progressif de façon à préserver les acquis, à pérenniser les investissements et à éviter une résurgence de l'instabilité ou du conflit. Il devrait également être subordonné, entre autres, aux progrès accomplis dans la réduction de la menace que les groupes armés congolais et étrangers font peser sur les civils, ainsi que dans l'instauration d'institutions publiques transparentes et plus solides et le renforcement des pratiques démocratiques nécessaires pour atténuer les risques d'instabilité. Les avancées réalisées dans la réforme du secteur de la sécurité et la mise en place d'institutions professionnelles et transparentes et d'opérations électorales crédibles, garantes d'une transition politique pacifique, seront les principaux facteurs susceptibles d'accélérer le départ de la MONUSCO. Comme il est indiqué au chapitre VI du présent rapport, je recommande au Gouvernement d'entamer avec la MONUSCO un dialogue

stratégique aux fins de l'élaboration conjointe d'un plan de route et d'une stratégie de retrait fondés sur des objectifs communs que les deux parties s'engageront à poursuivre. Ce dialogue devrait également être l'occasion pour l'ONU et le Gouvernement congolais de redéfinir leur partenariat et de renforcer leur coopération, ce qui faciliterait considérablement le transfert de responsabilités de la MONUSCO au Gouvernement et le retrait de la Mission.

74. Il ne saurait y avoir de paix durable sans développement. La croissance qu'ont enregistrée les secteurs de l'immobilier, de la banque et des ressources naturelles n'a pas trouvé son pendant dans les recettes de l'État, pas plus qu'elle ne s'est traduite par une amélioration des conditions de vie de la population dans son ensemble. Il faut s'attaquer aux causes de cette croissance sans redistribution, tout en prenant des mesures concrètes pour améliorer la gestion des ressources naturelles et faire progresser des réformes majeures dans le domaine de la gouvernance.

75. Je voudrais enfin exprimer mes sincères remerciements à mon Représentant spécial pour la République démocratique du Congo et Chef de la MONUSCO, Martin Kobler, et à mon Envoyé spécial pour la région des Grands Lacs, Said Djinnit, ainsi qu'aux hommes et aux femmes de la MONUSCO, à l'équipe de pays des Nations Unies et à tous les agents humanitaires pour les efforts qu'ils déploient sans relâche en République démocratique du Congo et dans la région des Grands Lacs.